Waar zijn de gebruikers?

Een conceptual framework gebaseerd op 'decision usefulness'?

Chris Knoops

Standaarden op het gebied van de financiële verslaggeving komen tot stand in een politiek proces, waarin verschillende partijen belangen hebben en een rol spelen. In 2002 hebben de IASB en de FASB afgesproken om de verschillen tussen IFRS en US GAAP te verminderen. Zij beogen uiteindelijk te komen tot één wereldwijde set van standaarden (Van der Tas, 2006).

Eén van de gezamenlijke projecten is het zogenaamde conceptual framework-project. Het doel is een gemeenschappelijk conceptual framework, gebaseerd op consistente beginselen die geworteld zijn in fundamentele begrippen. Het is niet de bedoeling om de bestaande conceptual frameworks van de IASB en FASB volledig te herzien, maar veeleer om belangrijke verbeteringen aan te brengen en eventuele omissies te verhelpen. Bij dit laatste wordt vooral gedacht aan de definiëring van de verslaggevende entiteit. In eerste instantie ligt de nadruk op de verslaggeving van ondernemingen, later zal bekeken worden of de beginselen ook van toepassing zijn op andere entiteiten, zoals not-for-profit organisaties. Een conceptual framework is een geheel van uitgangspunten die voortvloeien uit een bepaalde doelstelling van financiële verslaggeving (S1). Het gezamenlijke conceptual framework-project van de IASB en de FASB bestaat voornamelijk uit de volgende onderdelen: doelstellingen van de financiële verslaggeving en kwalitatieve eigenschappen van informatie; elementen en verwer-

kingscriteria; waardering; rapporterende entiteit; presentatie en additionele gegevensverstrekking; toepassing op not-for-profit organisaties. Voor wat betreft het eerstgenoemde punt werd in juli 2006 door de gezamenlijke Boards een discussion paper uitgebracht: "Preliminary Views on an improved Conceptual Framework for Financial Reporting: The Objective of Financial Reporting and Qualitative Characteristics of Decision-useful Financial Reporting Information". Ook over de andere genoemde onderdelen zullen afzonderlijke discussion papers verschijnen, en de Boards zullen de commentaren meenemen in hun overwegingen.

Ten aanzien van de doelstelling is allereerst de titel van het discussion paper opvallend: er staat namelijk "de doelstelling". Die doelstelling blijkt dan "decision-usefulness" te zijn, dat wil zeggen dat het gaat om het verschaffen van informatie die nuttig is voor het nemen van economische beslissingen door huidige en potentiële beleggers, vreemd vermogenverschaffers en anderen. Ofwel, informatie die nuttig is voor het beoordelen van de omvang van toekomstige kasontvangsten en -uitgaven, van de tijdstippen waarop die kasstromen naar of uit de onderneming zullen vloeien en de onzekerheden die daarmee verbonden zijn (OB2). Het management moet ook verantwoording afleggen aan de eigenaren (aandeelhouders) over het gevoerde beleid; dit is de zogenaamde "stewardship"-functie van de jaarrekening. Maar de doelstelling van "decision usefulness" **omvat** volgens het discussion paper het verschaffen van informatie op basis van de doelstelling van "stewardship" (par. OB 27 en 28). In de "basis of conclusions" wordt dit standpunt nader beargumenteerd (BC1.32-BC1.38). Twee IASB-boardleden zijn een andere mening toegedaan en zien de "stewardship"-functie liever als een aparte doelstelling (AVI.1).

Verder blijkt dat het in het discussion paper gaat over het doel van de financiële verslaggeving, en dat is

Drs. C.D. Knoops is universitair docent bij de sectie Accounting, Auditing and Control, School of Economics, Erasmus Universiteit Rotterdam.

ruimer dan het doel van de jaarrekening (BC1.3 – BC1-7). De doelstelling omvat ook informatie die buiten de jaarrekening wordt verstrekt, bijvoorbeeld financiële en niet-financiële informatie in het bestuursverslag (binnen het financiële verslag) of persberichten. De discussie over de grenzen van de financiële verslaggeving wordt echter uitgesteld.

De European Financial Accounting Advisory Group (EFRAG) vraagt zich af of dezelfde doelstellingen en kwalitatieve eigenschappen van informatie gelden voor de jaarrekening en andere vormen van financiële verslaggeving. EFRAG constateert een tegenstelling tussen een jaarrekening gebaseerd op “stewardship”, die in het thans van kracht zijnde conceptual framework wordt gepresenteerd als verantwoording over het gevoerde beleid ten aanzien van de middelen die aan het management zijn toevertrouwd – dus gericht op het verleden – en een conceptual framework voor andere vormen van financiële verslaggeving, zoals toekomstgerichte gegevensverstrekking en niet-financiële gegevensverstrekking, die meer gericht is op het inschatten van kansen, groei en winstgevendheid.

Het onderwerp is van groot belang, omdat in argumentaties over nieuwe standaarden (en over de consistentie tussen standaarden) gebruik zal worden gemaakt van deze achterliggende visies, en dit kan bepalend zijn voor de uitkomst.

EFRAG (2006, 2007) zet ook vraagstekens bij de nadruk op informatiebehoeften van huidige en potentiële beleggers en vreemd vermogenverschaffers en vraagt zich af of “general purpose financial statements” geschikt zijn voor alle gebruikers. Hier wordt een onderscheid gemaakt tussen het entity-perspectief (stakeholders-benadering), waarbij financiële verslaggeving tegemoet moet komen aan de informatiebehoeften van alle stakeholders, en het proprietary-perspectief (shareholders-benadering), waarbij de financiële verslaggeving vooral gericht is op de eigenaren, in casu de aandeelhouders. De keuze die hier wordt gemaakt heeft belangrijke gevolgen voor de opzet en inhoud van een conceptual framework. In het discussion paper wordt weliswaar gekozen voor het entity-perspectief, maar deze keuze is niet erg overtuigend, omdat toch de veronderstelling (bij “general purpose financial statements”) wordt gehanteerd dat de informatiebehoeften van beleggers en vreemd vermogenverschaffers de meeste (financiële) informatiebehoeften dekken van andere gebruikersgroepen. Er is weinig of geen bewijs voor deze bewering.

Een daaraan gerelateerde vraag is of beleggers en vreemd vermogenverschaffers een zodanig homogene

groep vormen dat zij gezien kunnen worden als de primaire gebruikers? EFRAG betwijfelt dit.

Het is verbazend dat er nog steeds weinig diepgaand onderzoek wordt gedaan naar de informatiebehoeften van gebruikers. Eerder schreef ik (Knoops, 2001, p. 433) dat het conceptual framework gebaseerd is op *vermeende* informatiebehoeften van *vermeende* gebruikers. In de theorie staat dat de eisen ten aanzien van informatieverstrekking deels zijn gebaseerd op informatiebehoeften van gebruikers (bijvoorbeeld op basis van onderzoek onder financieel analisten) en deels op de inputs van beslissingsmodellen die gebruikers (lees: financieel analisten) geacht worden te hanteren. In de wetenschappelijke literatuur over kapitaalmarkten worden de informatiebehoeften van gebruikers (aandeelhouders) indirect afgeleid uit de reactie van nieuwe informatie op koersen (information content studies) en/of de associatie tussen verslaggevingscijfers en kapitaalmarkt cijfers (association studies). In dit soort onderzoek wordt de kapitaalmarkt dan vaak tot norm verheven. Het is zeer de vraag of gebruikers daadwerkelijk behoefte hebben aan alle informatie die in de financiële verslaggeving wordt vereist, en die ook nog eens elk jaar toeneemt. Opvallend is het nagenoeg ontbreken van reacties van gebruikers op het discussion paper! De 179 comment letters zijn afkomstig van andere regelgevende instanties, toezichthouders, accountantskantoren, ondernemingen, individuele academici en accountants.

Stel dat er wel grondig onderzoek zou worden gedaan naar de informatiebehoeften van gebruikers, en dat daar uit zou komen dat “gebruikers” de veelheid van informatie maar in zeer beperkte mate “gebruiken”, en misschien helemaal niet begrijpen. Kunnen we dan een groot deel van de thans geldende verslaggevingseisen schrappen? Of zouden we de regelgeving kunnen afschaffen en het aan de markt kunnen overlaten? Mijns inziens zeer zeker niet.

Ik heb bezwaar tegen de eenzijdige nadruk op decision usefulness. Maar wat is het alternatief?

Ik pleit voor een bredere doelstelling van verslaggeving, namelijk “accountability”. Dit is een moeilijk te vertalen term, die niet alleen betrekking heeft op rekenschap afleggen over de waardecreatie door de onderneming, maar tevens een commitment omvat tot maatschappelijk verantwoord ondernemen, om rekenschap af te leggen over de acties die de onderneming heeft verricht en gaat verrichten, en waarin de dialoog met stakeholders een belangrijke rol speelt.

Ook verantwoording over goed ondernemingsbestuur maakt hier deel van uit. Dit betekent dat verslaggeving niet gericht is op informatiebehoefte van gebruikers, maar op verantwoordelijkheid in bovengenoemde brede zin van het woord ("accountability"). Het Global Reporting Initiative (GRI) heeft een reporting framework ontwikkeld voor gegevensverstrekking inzake duurzaamheid en daarop gebaseerde Guidelines for Sustainability Reporting. Het is een raamwerk voor het weergeven van performance op het gebied van duurzaamheid. Hoe verhoudt dit framework, dat voornamelijk betrekking heeft op additionele gegevensverstrekking, zich tot het conceptual framework van de IASB/FASB? Als de discussie hierover wordt uitgesteld tot een latere fase van het conceptual framework-project, zoals nu geschiedt, dan is de discussie over de doelstelling van de (financiële) verslaggeving moeilijk te voeren. ■

Literatuur:

- European Financial Reporting Advisory Group (2006), Pro-active Accounting Activities in Europe, discussion paper, *Elements of the Framework Debate, The Conceptual Framework. Starting from the right place?*, zie: www.efrag.org.
- European Financial Reporting Advisory Group (2007), *Comment letter*: CL 179, zie: www.iasb.org.
- Knoops, C.D. (2001), Het meten van de kwaliteit van de financiële verslaggeving. Een methodologische beschouwing, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jg. 75, no. 10, pp. 431-443.
- Tas, L.G. van der (2006), Invoering van IFRS in de EU: achtergronden, kansen en bedreigingen, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jg. 80, no. 11, pp. 532-542.